

# Een activerend minister voor medeburgers

## Roger van Boxtel gelooft niet in multicultureel drama

door Engbert Boneschansker en Marja Janssens

In de Haagse laagbouw van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opent de minister - colbert uit - het gesprek: 'Ik praat niet over allochtonen. Ik gebruik liever de term minderheden. Dat is neutraler. Minderheden wonen soms al meer dan twintig jaar in Nederland. Die noem ik niet meer allochtoon.' Dat is duidelijk. We hebben het dus over medeburgers. Van Boxtel vindt het een belangrijk uitgangspunt, dat tijdens het gesprek een paar keer terugkomt.

### Europa en minderheden

*Europa is een Europa van minderheden. Van oudsher kennen alle Europese landen omvangrijke minderheidsgroepen. Je zou dat de autochtone minderheden kunnen noemen. In Nederland is de Friese bevolking zo'n bevolkingsgroep met een eigen minderheidstaal en -cultuur. De laatste decennia komen daar de minderheden uit niet-Europese landen bij. Doet Europa genoeg voor haar minderheden?*

'Wat doet Europa daaraan? Weinig tot niets. Ik vind dat ernstig. Op allerlei terreinen komt een gemeenschappelijk Europees beleid tot stand maar op het gebied van toelating en integratie komt bijna niks van de grond. Er is wel een gemeenschappelijk veiligheidsbeleid, maar geen gemeenschappelijk asiel- en vluchtelingenbeleid. Daar is niets aan gedaan na de conferentie in Tampere van anderhalf jaar geleden. Europa zou een gemeenschappelijk beleid moeten ontwikkelen.'

*De laatste jaren wordt herhaaldelijk gewezen op de noodzaak voor Europa om migranten toe te laten. Met de sterk vergrijzende bevolking is het welvaartspeil niet te handhaven. Tegelijkertijd worstelen de Europese landen met het toelaten van migranten. Hoe moeten we omgaan met de spanning tussen de behoefte aan arbeidsmigratie en de moeilijke keuzes rond toelating en selectie van migranten?*

**Roger van Boxtel is minister voor Grotesteden- en Integratiebeleid. Het integratiebeleid is doelgroepenbeleid, gericht op arbeidsparticipatie en integratie van minderheden. Van Boxtel is coördinerend minister en moet vooral anderen stimuleren, zoals andere ministeries en gemeenten. Van Boxtel: 'Ik ben een minister die het land in gaat om met mensen te praten en ze te activeren.'**

Mondiaal zijn en blijven er omvangrijke migratiebewegingen. Nederland is *de facto* een immigratieland. Dat moet meer tussen de oren komen. In Europa zie je dat het toelatings- en integratiebeleid wisselt. Soms is het meer gericht op arbeidsmigratie, zoals in Duitsland, waar een discussie wordt gevoerd over invoering van "green cards". Soms wordt er eigenlijk geen expliciet beleid gevoerd. Integratiebeleid wordt nauwelijks in Europese landen gevoerd. Nederland loopt voorop met zijn inburgeringstraject voor nieuwkomers. Buurlanden komen hier kijken hoe wij dat doen. Dat probeer ik de Tweede Kamer ook wel eens voor te houden als er kritiek is op de aanpak rond bijvoorbeeld taalcursussen. In Europees verband doen we het nog niet zo slecht.'

### Een verloren generatie?

Het ministerie heeft onlangs een rapport over zogenoemde oudkomers laten verschijnen<sup>1</sup>. Dit rapport brengt de groep minderheden van voor 1998 (toen de Wet Integratie Nieuwkomers (WIN) van kracht werd) in kaart en beoordeelt de mate waarin deze groep het Nederlands beheerst en een opleiding heeft. De groep die het Nederlands met moeite beheerst en die niet meer dan basisonderwijs heeft gevolgd, blijkt relatief groot: ongeveer een half miljoen mensen. Turken en Marokkanen zijn oververtegenwoordigd. Ongeveer 40% van de groep oudkomers met een relatief grote maatschappelijke achterstand komt oorspronkelijk uit Turkije of Marokko. Voor hen zou een vergelijkbaar programma kunnen worden opgesteld als voor nieuwkomers, met een taalcursus en maatschappij- en beroepsoriëntatie.

*Uit het SCP-rapport over oudkomers bleek dat er een zeer grote groep eerste generatie van met name Turkse en Marokkaanse afkomst is, die wat taal, opleiding en arbeidsmarktpositie betreft een relatief grote achterstand heeft. Is er sprake van een verloren generatie?*

De auteurs werken bij het Economisch Bureau Coulon van de Fryske Akademy te Leeuwarden en voeren onderzoek uit naar de positie van Surinamers, Marokkanen en Irakezen in de provincie Fryslân.

1. P. Tesser en R. Van der Erf, Oudkomers in beeld, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut, 2000. Zie over de positie van minderheden in het algemeen, E.P. Martens en Y.M.R. Weijers, Integratiemonitor 2000, Rotterdam: Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO), 2000.



## ‘Wat doet Europa? Weinig tot niets. Ik vind dat ernstig’

‘Ja, voor een deel is er een *lost generation*. Een eerste generatie die met weinig opleiding hier is gekomen. Die generatie heeft in termen van opleiding, taal en leeftijd een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De veranderingen in de sociale zekerheid kunnen bovendien slecht uitpakken voor juist deze groep.’

De minister legt uit dat met de reorganisatie van de sociale zekerheid de nadruk kan komen te liggen op het geleiden van kansrijken naar de arbeidsmarkt, de zogenoemde fase-1 en -2-cliënten. De eerste generatie valt juist voor een groot deel onder ‘fase-4-cliënten’. Van Boxtel vindt dat zorgwekkend, maar ‘we kunnen voor die groep oudkomers niet alles doen’.

*Waar leg je de grens? Maakt iedere oudkomer boven de 45 jaar geen kans meer?*

‘Je kunt niet duidelijk een grens stellen. Een deel van de eerste generatie van 45-plussers zal met opleiding en begeleiding wel een goede kans maken. Voor anderen zal het niet zinvol zijn om hen te dwingen om een bepaalde opleiding te volgen en aan de slag te gaan. Voor mij is het een vraag of je een deel van die mensen van de eerste generatie gelukkiger maakt als ze per se en met drang een diploma moeten halen en moeten gaan werken. Maatwerk is nodig. Wie wil en kan, moet de kans krijgen. Aan de andere kant is een nuancering op zijn plaats. De vader heeft in gezinnen vaak een voorbeeldfunctie. Het is daarom wel zinvol om er alles aan te

doen om ook die generatie te helpen. Maar mijn mogelijkheden zijn begrensd. Voor een deel zullen we er toch uit moeten groeien.’

### Drama

Voor de jongere eerste generatie oudkomers ziet Van Boxtel wel degelijk goede kansen. Met de juiste opleiding en begeleiding kunnen zij er wel komen. De gunstige arbeidsmarktsituatie is daarbij een steun in de rug. Over de tweede generatie is de minister positief. De tweede generatie is succesvol en doet het wat betreft opleiding en taal veel beter dan de eerste. Een natuurlijk zijn er dan kleine groepen die niet in dat beeld passen. Van Boxtel gelooft niet in een scenario zoals onder anderen Paul Scheffer dat vorig jaar schetste. Scheffer stelde in NRC Handelsblad dat Nederland te ver is gegaan in het tegemoet komen aan de eigen cultuur van minderheden. Van Boxtel: ‘Ik geloof niet in een drama zoals Scheffer dat heeft geschetst.’

*De eerste generatie gastarbeiders is hier in de zestiger en zeventiger jaren gekomen. Die zijn meteen aan het werk gezet, zonder opleiding en zonder taal cursus. Nu, met de huidige krapte op de arbeidsmarkt, zie je werkgevers weer roepen om de inzet van met name asielzoekers. Maken we niet dezelfde fout als in de zeventiger jaren, en creëren we weer een nieuwe verloren generatie? Met ander woorden: wat moet de rol van werkgevers zijn?*

‘Je had toen in de zeventiger jaren bedrijfsscholen. Dus er werd wel wat aan opleiding gedaan. Maar de bedrijfsscholen zijn bijna allemaal verdwenen. Nu is de zuigkracht van de arbeidsmarkt enorm. Ik wil met bedrijven afspraken maken over taal cursussen en opleidingen. We hebben net met een groot bedrijf een convenant afgesloten over werk en opleiding. Dat is heel positief.’

Van Boxtel noemt dat duale trajecten: werk en opleiding aangeboden door de bedrijven in samenwerking met de ROC's (Regionale Opleidingscentra). Binnen het huidige inburgeringstraject, dat in 1998 met de Wet Inburgering Nieuwkomers in werking is getre-

## ‘Maatwerk is nodig. Wie wil en kan, moet de kans krijgen’

den, moeten alle nieuwkomers een inburgeringscursus volgen. Onderdelen daarvan zijn een taal cursus en maatschappij- en beroepsoriëntatie. Volgens Van Boxtel kun je afspreken dat de beroepsoriëntatie vervalt als iemand werk krijgt aangeboden door een werkgever. De werkgever moet wel ook de verantwoordelijkheid nemen voor de taal cursus en werk voor een langere periode garanderen.

*Dat klinkt mooi, conventanten met het bedrijfsleven. Maar hoe controleer je of de afspraken worden nagekomen?*

‘Kom nou zeg, we hebben net het eerste convenant met TNT Post Groep afgesloten. En bedrijven staan door de krapte op de arbeidsmarkt op de stoep om ook een convenant af te sluiten. In de conventanten staan outputdoelen en daar controleren we op. Ik ga niet meteen met wetgeving beginnen. Laten we eerst maar eens zien hoe de eerste conventanten lopen.’

## Herijkt minderhedenbeleid

Vanaf begin jaren tachtig is het doelgroepenbeleid ontstaan. Het besef drong toen door dat Nederland een immigratieland was en dat de gastarbeiders en de migranten, met name uit Suriname, hier niet tijdelijk verbleven. Gezinshereniging en -vorming zijn vanaf die tijd de belangrijkste bronnen van immigratie. Tegelijkertijd werd duidelijk dat de minderheden door de economische crises in de jaren zeventig en tachtig onevenredig hard werden getroffen.

Gastarbeiders kwamen in groten getale terecht in WW, bijstand en WAO - een situatie die tot op de dag van vandaag voortduurt. Daarbovenop kwam in de loop der jaren ook het inzicht dat de tweede generatie het voor een deel niet veel beter deed. Met het doelgroepenbeleid werd gepoogd de achterstandspositie te verbeteren van specifieke bevolkingsgroepen, zoals Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen, vluchtelingen en woonwagenbewoners.

Van meer recente datum is het inzicht dat de minderheden onderling en binnen eenzelfde bevolkingsgroep sterk van elkaar kunnen verschillen qua taalbeheersing, opleidingsniveau, arbeidsmarkt-participatie en maatschappelijke participatie. De komst van groepen vluchtelingen uit verschillende Europese, Aziatische en Afrikaanse landen heeft de bevolking verder gedifferentieerd. Zo hebben vluchtelingen vaak een andere opleidingsniveau dan de meer traditionele minderheden. Vandaar dat recent meer aandacht is gekomen voor nieuwkomers<sup>2</sup>. Een bijzondere ontwikkeling rond nieuwkomers is bijvoorbeeld dat de statushouders aanvankelijk naar de toegewezen gemeentes gaan, maar in de praktijk na gemiddeld twee jaar toch doorverhuizen naar de grotere steden<sup>3</sup>.

*Wordt er in het integratiebeleid voldoende rekening gehouden met de verschillen in kenmerken tussen minderheden?*

Van Boxtel: 'In mei-juni wil ik een notitie naar de Kamer sturen die de aanzet moet zijn voor een herijkt minderhedenbeleid. Aanleiding vormen met name de nieuwkomers. Daar weten we eigenlijk heel weinig van. Bij nieuwkomers moeten we gebruik maken van het feit dat ze vaak beter zijn opgeleid. Bovendien moeten we



Foto: Herman Wouters

meer gebruik maken van de zelforganisatie van minderheden.' In het nieuwe beleid staat een specifiek doelgroepenbeleid niet meer centraal. Het beleid zal meer gericht zijn op de problematiek binnen groepen, of specifieke probleemgroepen, zoals jongeren en ouderen. Een principiële discussie over categoriaal (doelgroepen-) versus algemeen beleid is niet relevant. Het beleid zal zich moeten richten op de problematiek, met een 'antenne' voor specifieke

## 'Er moeten meer "linking pins" komen tussen GSB en het minderhedenbeleid'

aspecten bij minderheden. Door niet de doelgroep per se als uitgangspunt te nemen, denkt de minister ook meer recht te doen aan het succes van veel minderheden.

*Wat zijn de plannen ten aanzien van de uitvoering van het nieuwe beleid? Een belangrijk deel van de beleidsuitvoering ligt bijvoorbeeld bij gemeenten. Hoe krijg je die om?*

'Je moet met andere ministeries en met gemeenten in de slag. Ik heb geen uitvoerend mechanisme. Ik ben een coördinerend minister. Ik ben een minister die het land in gaat om met mensen te praten en mensen te activeren. Ik wil de goede voorbeelden laten zien,

2. Zie bijvoorbeeld het onderzoek van het ITS naar nieuwkomers: H. van den Tillaart et al., Nieuwe etnische groepen in Nederland. Een onderzoek onder vluchtelingen en statushouders uit Afghanistan, Ethiopië en Eritrea, Iran, Somalië en Vietnam, Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen, 2000.

3. Zie bijvoorbeeld het lopende onderzoek van het Economisch Bureau Coulon van de Fryske Akademy naar Surinamers, Marokkanen en Irakezen in Friesland.

Foto: Herman Wouters



leren van *best practices*, zodat die elders kunnen worden overgenomen.'

'Vanuit Den Haag kun je weinig doen. Het moet lokaal gebeuren. Ik vind het bijvoorbeeld belangrijk dat gemeenten toegankelijker worden voor minderheden. Organisaties zouden meer een afspiegeling moeten worden van de bevolking. Dat betekent meer minderheden achter het gemeentelijke loket, in het buurthuis, in het bestuur van verenigingen, als wijkagent. Minderheden moeten worden betrokken bij het beleid. Gemeenten hebben nu nog te veel een aanbodbenadering. Er zijn te veel coördinatoren die de coördinatoren coördineren. Een medewerker Minderhedenbeleid van een gemeente moet de mensen opzoeken, de mensen activeren. Ga de problemen aanpakken, ga de gemeenschap benaderen. Minderheden hebben bovendien zelf ook een verantwoordelijkheid. Ook die moeten worden geactiveerd. Het gaat om rechten en plichten!'

*Maar u hebt toch ook het Grotestedenbeleid (GSB) in portefeuille? Daarmee kun je toch wel een hoop doen vanuit Den Haag? Omdat minderheden vooral een stedelijke bevolking betreft, is het grotestedenbeleid en bijvoorbeeld het jeugd(zorg)beleid toch in hoge mate een minderhedenbeleid?*

'Dat klopt, er moeten meer "linking pins" komen tussen GSB en minderhedenbeleid, die zijn er nu nog te weinig. Daar moet ik binnen de directies op het ministerie aan werken.'

### Een Marokkaanse burgermeester

*Waar staan we over tien, twintig jaar?*

'Legaal hier verblijvende minderheden zijn medeconstituerende burgers. Dat vind ik belangrijk. We moeten toe naar een echt immigratiebeleid. Nederland is *de facto* een immigratieland. Daar moeten we ons met z'n allen bewust van zijn. Bij de meeste asiel-

zoekers spelen economische motieven ook een rol. Vooral de eerste periode, als ze hier komen, moeten we scherper organiseren.'

Dat betekent dat vooral sneller duidelijk moet zijn of een verblijfstitel kan worden verkregen of niet. Vervolgens actieve arbeidsmarkttoeleiding en scherpe sanctiëring als een migrant niet mee wil werken. Bovendien: 'Over enkele jaren moet er een Europees asiel- en integratiebeleid zijn. Er moet regulering zijn van vluchtelingen en werkzoekenden.'

Van Boxtel gelooft in een goede uitkomst. Hij neemt als voorbeeld de Molukkers, bij wie eerst sprake was van een tragische situatie met veel werkloosheid. Nu zijn de scherpe kanten eraf en doen ze volop mee in de samenleving. Hun werkloosheidspercentage is gelijk aan het landelijk gemiddelde. Een mooi voorbeeld dus hoe we boven de problematiek kunnen 'uitgroeien'. Volgens Van Boxtel kunnen we over een jaar of tien de eerste burgermeester van Marokkaanse afkomst tegemoet zien. ♦

### Vijf gerealiseerde voornemens van Roger van Boxtel

1. Op 20 december 1999 sloten de vijftientig grote steden een **convenant** met het Rijk om de stad economisch, sociaal en ruimtelijk te versterken. Het Rijk voegde 700 miljoen gulden aan geldstromen samen in de regeling sociale integratie en veiligheid en stelde voor deze convenantsperiode 16,5 miljard gulden beschikbaar, voor 2000-2006 nog 'voorbeeldig' uitgebreid, aldus Europees Commissaris Barnier, met 192 miljoen euro uit de EU-Structuurfondsen.

2. Een bindend element in GSB, integratie- en informatiebeleid is de bestrijding van maatschappelijke achterstand door bevordering van de participatie. Het project **digitaal trapveld** voor alle wijkbewoners investeert in aandachtswijken in ICT- en interneteducatie om de digitale kloof te verkleinen, de arbeidsmarktpositie te verbeteren en de sociale cohesie te versterken.

3. In 1999 is het project **Kiezen Op Afstand (KOA)** gestart om het stemmen te moderniseren en aantrekkelijker te maken, drempels te verlagen en de betrokkenheid van de burger te vergroten. Bij de verkiezingen van 2003 zal een groot experiment plaatsvinden met 'elektronisch stemmen op afstand'. 'Internetstemmen' is in onderzoek.

4. Op 2 april 2001 is een nieuwe generatie **reisdocumenten** ingevoerd die met de modernste technieken goed beveiligd zijn. Pasfoto en de handtekening zijn geïntegreerd in het reisdocument en een tweede foto verschijnt als het reisdocument tegen het licht wordt gehouden.

5. Vanaf 30 september 1998 is in Nederland de **Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN)** van kracht om de zelfredzaamheid van nieuwkomers te bevorderen met een inburgeringsprogramma. Dit programma bevat onderwijs in de Nederlandse taal, Maatschappijoriëntatie en Beroepenoriëntatie. Daarnaast krijgen nieuwkomers maatschappelijke begeleiding, trajectbegeleiding en overdracht naar arbeidstoeleidend instanties of vervolgonderwijs. Op 1 april 2000 trad de Remigratiewet in werking waarmee de totale emancipatie van het migratiebeleid is bereikt.